

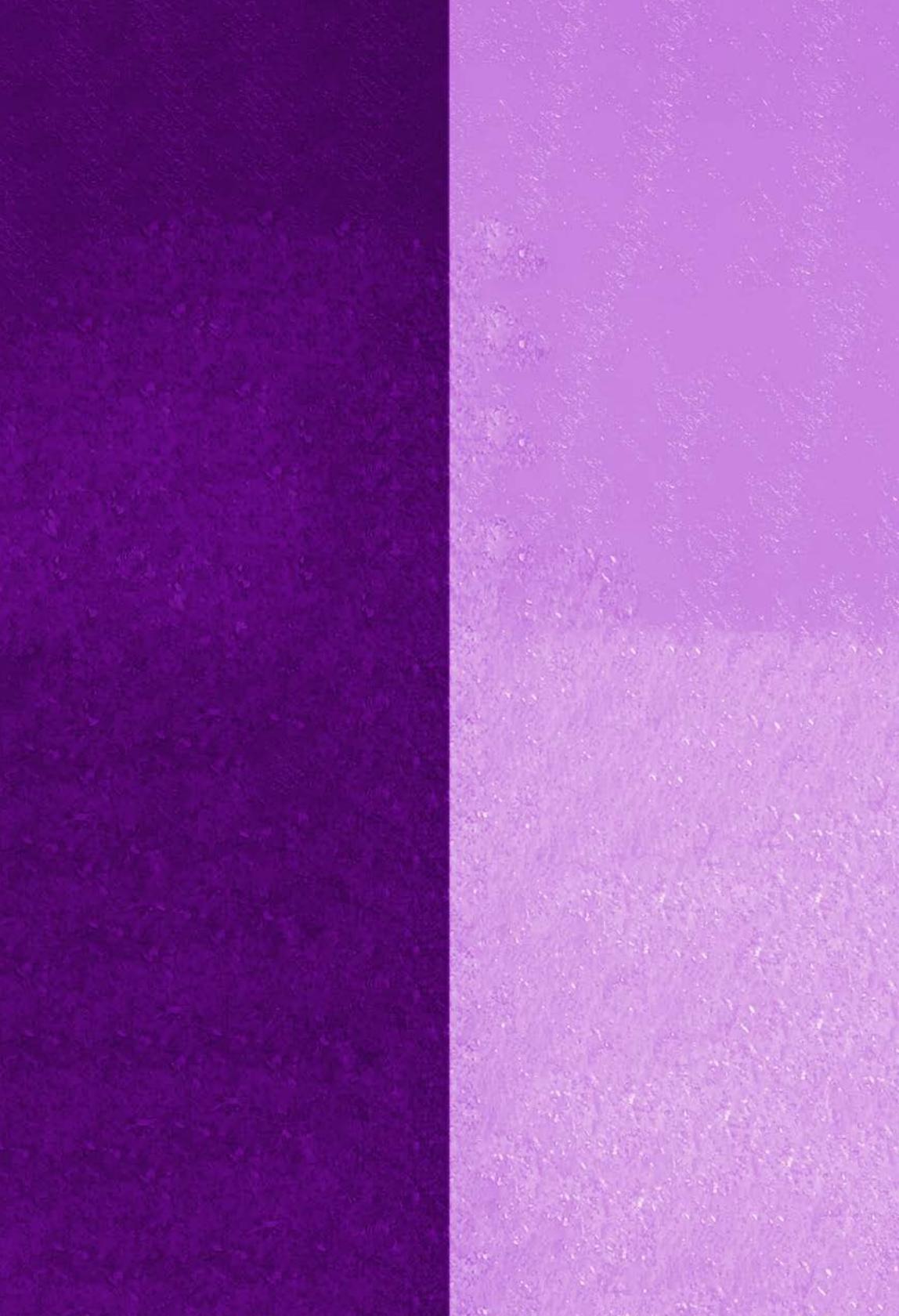
ARTIGO 19



International Standards Series

Domando as *big techs*

Protegendo a liberdade de expressão por meio da desagregação de serviços, de mercados abertos, da concorrência e do empoderamento de usuários



International Standards Series

Domando as *big techs*

Protegendo a liberdade de expressão por meio da desagregação de serviços, de mercados abertos, da concorrência e do empoderamento de usuários

2024

The logo for ARTIGO 19, featuring the text "ARTIGO 19" in white on a red, stylized banner.

ARTIGO 19

Publicado pela primeira vez pela ARTIGO 19 Internacional em 2021.

A ARTIGO 19 trabalha para um mundo em que todas as pessoas em todos os lugares possam se expressar livremente e se engajar ativamente na vida pública sem medo de discriminação. Fazemos isso trabalhando com duas liberdades interconectadas, que fornecem as bases de todo o nosso trabalho. A Liberdade de Falar diz respeito ao direito de todos de expressar e divulgar opiniões, ideias e informações por qualquer meio, assim como de discordar e questionar os detentores do poder. A Liberdade de Saber diz respeito ao direito de exigir e receber informações dos detentores do poder em prol da transparência, da boa governança e do desenvolvimento sustentável. Quando qualquer uma dessas liberdades está ameaçada pela falha de detentores do poder em protegê-las adequadamente, a ARTIGO 19 fala com uma só voz por meio dos tribunais, de organizações globais e regionais, e da sociedade civil, onde quer que estejamos presentes.

✉ comunicacao@artigo19.org

🌐 www.artigo19.org

✂ @artigo19

📘 @artigo19brasil

Esta publicação foi realizada com o apoio financeiro da Foundation Open Society Institute, em cooperação com o Programa de Informação da Open Society Foundations.

© ARTIGO 19, 2024

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Attribution-Non-Commercial-ShareAlike 3.0.

Você é livre para copiar, distribuir e exibir este trabalho e para fazer trabalhos derivados dele, desde que:

1. credite a ARTIGO 19
2. não utilize este material para fins comerciais
3. distribua qualquer obra derivada desta publicação sob uma licença idêntica a esta.

Para acessar o texto legal completo da licença, favor visitar:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/legalcode>

A ARTIGO 19 agradecerá se recebesse uma cópia de qualquer material que utilize as informações deste relatório. A ARTIGO 19 é a única responsável pelo conteúdo do documento.

Todas as ilustrações de:
Mariana Coan
www.marianacoan.com

Sumário executivo

Neste relatório, a ARTIGO 19 resume como os mercados abertos, a concorrência e o empoderamento dos usuários podem ajudar a enfrentar os atuais desafios de liberdade de expressão na curadoria de conteúdo online. Oferecemos soluções práticas sobre como alcançar estes objetivos através de um instrumento pró-concorrência: a desagregação (*unbundling*) na oferta dos serviços de hospedagem e curadoria de conteúdo.

Nos últimos anos, as plataformas de mídias sociais se tornaram atores importantes na forma como exercemos o direito à liberdade de expressão. Seu alcance e influência são inegáveis; permitem que as pessoas se conectem, se engajem, se comuniquem, façam campanhas e compartilhem ideias, informações e opiniões. Mas se as plataformas permitem o engajamento dos usuários, elas também extraem, coletam e vendem quantidades de dados sem precedentes. Seus modelos de negócio contribuíram para a disseminação de vários tipos de conteúdo problemático, incluindo o “discurso de ódio” e formas de “desinformação”. E muitas das políticas propostas pelas empresas de mídias sociais concentram-se no que elas permitem ou retiram de suas plataformas. Mas isso é apenas parte do problema.

Neste relatório, a ARTIGO 19 discute outras questões que têm recebido menos atenção até o momento: os riscos decorrentes da extrema concentração dos mercados de mídias sociais e a redução da exposição à diversidade nessas plataformas. Acreditamos que o excessivo poder de mercado detido pelas grandes plataformas de mídias sociais deve ser uma preocupação global. Atuando como *gatekeepers* (“controladoras de acesso”), elas impactam diretamente a dinâmica de distribuição de conteúdo, a diversidade na mídia e a liberdade de expressão nos mercados de mídias sociais. A ARTIGO 19 acredita que, para superar estes desafios, é necessário diminuir essa concentração de poder de mercado e abolir o *gatekeeping*. Isso diminuirá as barreiras de entrada para atores alternativos e dará mais poder aos usuários.

Esses objetivos podem ser atingidos de mais de uma maneira. Neste documento, exploramos uma solução regulatória em prol da concorrência em vez de uma solução orientada para o controle. Ou seja, a desagregação dos serviços de hospedagem e de curadoria de conteúdo em grandes plataformas de mídias sociais. Acreditamos que isso levará a uma melhor proteção da liberdade de expressão, do pluralismo e da diversidade, bem como a mercados digitais muito mais abertos, justos e descentralizados e que permitam o livre fluxo de informações na sociedade.

Estamos plenamente conscientes de que as medidas pró-concorrência, que reduzem o poder das grandes plataformas de mídias sociais e diversificam o mercado, são apenas parte da solução. Elas devem caminhar de mãos dadas com serviços de curadoria de conteúdo que atendam aos padrões internacionais de direitos humanos. Essas duas soluções não são mutuamente excludentes. Ao contrário, devem se complementar. Precisamos proteger tanto a liberdade de expressão quanto a diversidade da mídia nos mercados de mídias sociais.

O relatório a seguir é dividido em três partes. Primeiro, destacamos as normas de direitos humanos internacionais relevantes e os padrões de liberdade de expressão, seguidos dos principais problemas e conceitos com relação aos mercados de mídia social. Finalmente, exploramos nossa proposta de desagregação de serviços com mais detalhes.

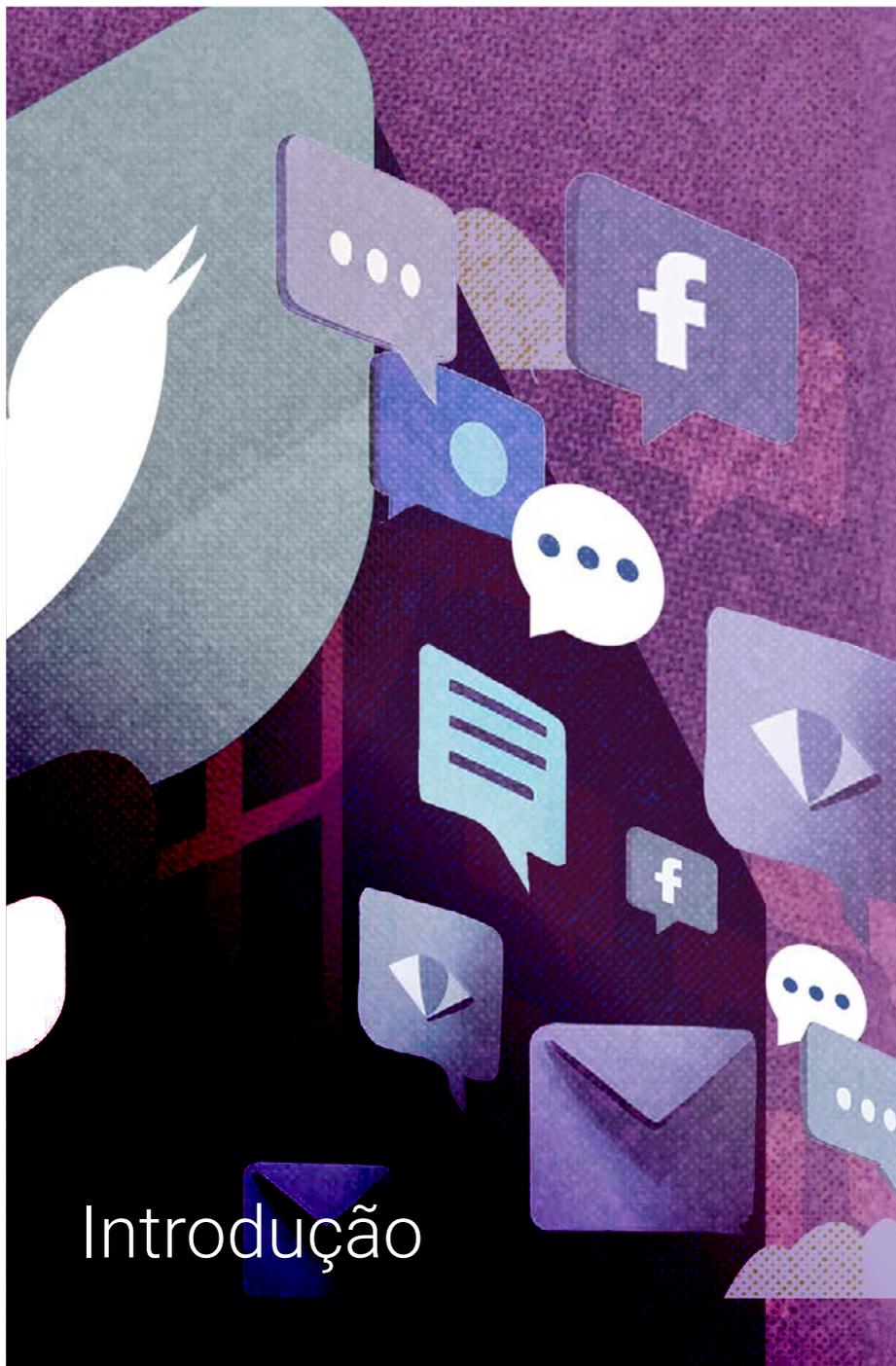
Recomendações-chave

1. Os Estados devem adotar medidas para contrabalancear a excessiva concentração nos mercados de mídias sociais. Eles devem adotar uma regulamentação assimétrica que imponha a desagregação dos serviços de hospedagem e curadoria de conteúdo nas grandes plataformas.
2. Os órgãos reguladores independentes devem implementar a regulamentação assimétrica que exija a desagregação de serviços.
3. Os órgãos reguladores independentes devem assegurar que as regras de desagregação sejam implementadas de maneira eficaz;
4. A desagregação de serviços deve ser concebida como uma forma de separação funcional.
5. Devem ser introduzidas regras complementares baseadas nos direitos humanos para todos os atores, respeitando-se o princípio da proporcionalidade.

Sumário

Introdução	11
Padrões internacionais de direitos humanos aplicáveis	16
Garantias ao direito à liberdade de expressão	16
Obrigações positivas para promover o direito à liberdade de expressão	17
Riscos trazidos pela concentração excessiva	17
Exposição à diversidade	19
Conceitos-chave e problemas	22
Curadoria e moderação de conteúdo	22
Poder de mercado significativo	23
Alta concentração, barreiras de acesso e <i>gatekeeping</i>	25
Proposta da ARTIGO 19 para a desagregação (<i>unbundling</i>) de hospedagem e curadoria de conteúdo	29
O conceito de “desagregação hospedagem e curadoria de conteúdo” nas grandes plataformas	29
Os benefícios de desagregar os serviços	31
Aspectos-chave da proposta	32
A desagregação de serviços e curadoria de conteúdo baseada nos direitos humanos	32
A desagregação de serviços e a proteção dos dados e privacidade de usuários	33
A desagregação de serviços e a necessidade de interoperabilidade	33

A desagregação de serviços e plataformas alternativas	34
A desagregação de serviços e a sustentabilidade de <i>players</i> alternativos	35
Recomendações da ARTIGO 19	38
Recomendação 1	38
Os Estados devem introduzir regulamentação assimétrica que exija a desagregação dos serviços de hospedagem e curadoria de conteúdo nas grandes plataformas	
Recomendação 2	39
Órgãos regulatórios independentes devem aplicar a regulamentação assimétrica que exige a desagregação de serviços	
Recomendação 3	40
A desagregação de serviços deve ser concebida como uma forma de separação funcional	
Recomendação 4	40
Órgãos regulatórios independentes devem garantir que as regras de desagregação serão implementadas de maneira eficaz	
Recomendação 5	41
Regras complementares de curadoria de conteúdo baseadas nos direitos humanos devem ser introduzidas	
Notas	44



Introdução

Introdução

Durante as últimas duas décadas, as plataformas de mídia social têm sido grandes viabilizadoras do exercício do direito à liberdade de expressão e informação online. Ao mesmo tempo, coletaram enormes quantidades de dados de usuários, construíram seus respectivos perfis e atraíram os usuários com publicidade comportamental direcionada. Ao focar no engajamento, os modelos de negócio das grandes plataformas contribuíram para acelerar a disseminação de vários tipos de conteúdo problemático, incluindo o “discurso de ódio” ou várias formas de “desinformação”. Estes modelos também forneceram espaços para novas formas de assédio, abuso e intimidação online de muitos usuários.

Atualmente, muitos Estados em todo o mundo estão buscando formas de lidar com esses problemas através de intervenções legislativas e regulatórias. Preocupantemente, algumas dessas intervenções podem fazer mais mal do que bem aos direitos dos usuários e podem descaracterizar a Internet como um espaço livre e aberto para todas e todos. Muitas das propostas atuais ou se concentram em tipos específicos de conteúdo (por exemplo, “discurso do ódio”, “desinformação” ou “terrorismo”)¹ ou adotam uma abordagem de “seguir o dinheiro”, concentrando-se nas relações entre as plataformas, os produtores de notícias e os anunciantes.² Ou ainda, combinam uma intervenção direcionada em serviços selecionados fornecidos pelas plataformas com uma intervenção mais ampla em comportamentos que plataformas com certo grau de poder de mercado colocam em prática.³

O que parece estar faltando é uma abordagem mais abrangente, que olha não apenas para os sistemas de moderação de conteúdo, mas também para as falhas de mercado que amplificam significativamente os desafios que enfrentamos.

Algumas propostas de regulamentação que analisam as falhas do mercado concentram-se no fenômeno do *gatekeeping*.⁴ Os *gatekeepers* controlam o acesso das empresas a usuários e podem criar barreiras para o acesso de concorrentes ao mercado. Outros atores que querem acesso aos mesmos usuários acabam tendo que aceitar as condições impostas por esses *gatekeepers*. Portanto, eles determinam a dinâmica da concorrência no mercado e no pós-mercado (*after-markets*) e privam os usuários de alternativas viáveis. As iniciativas regulatórias nessa área desconsideram totalmente – ou abordam de maneira ineficiente – o fato de que os *gatekeepers* nos mercados de mídias sociais (ou seja, as grandes plataformas) também têm um forte impacto sobre a liberdade de expressão dos usuários.

A ARTIGO 19 está preocupada com o fato de que os *gatekeepers* das mídias sociais agem não apenas como guardiões econômicos, mas também de direitos humanos. Eles impactam a forma como as pessoas exercem seus direitos no ecossistema digital, em particular o direito à liberdade de expressão e informação, e o direito à privacidade.⁵ As plataformas de mídia social com alto poder de mercado também podem exercer influência decisiva no debate público. Isso se deve aos sistemas de recomendação que os veículos de mídia online e as plataformas de mídia social utilizam, e à relação comercial entre esses veículos e plataformas. Isso levanta preocupações em relação à diversidade e ao pluralismo online. É da maior importância que a liberdade e o pluralismo da mídia sejam tão garantidos no meio online quanto no offline.

Estamos, portanto, convencidos de que para enfrentar adequadamente os atuais desafios relacionados à curadoria de conteúdo, é preciso olhar além de como esse serviço é – ou deveria ser – fornecido. A mesma atenção deve ser dedicada ao poder de mercado daqueles que fornecem esse serviço. Qualquer regulamentação nessa área deve abordar também como o comportamento das plataformas influencia a dinâmica do mercado onde esses serviços são prestados. O tratamento apenas da curadoria de conteúdo ou apenas do comportamento das plataformas no mercado não solucionará eficientemente os problemas em jogo.⁶

A recomendação da ARTIGO 19 para resolver esses problemas é dupla:

- Primeiro, insistimos que os sistemas de curadoria de conteúdo devem estar de acordo com as normas internacionais de liberdade de expressão. Também acreditamos que a imunidade condicional de responsabilidade pelo conteúdo de terceiros deve ser mantida, mas que seu escopo e procedimentos de notificação e ação devem ser explicitados. Abordamos essas questões em nossos relatórios sobre os intermediários da Internet⁷ e sobre regulamentação de plataformas.⁸
- Em segundo lugar, argumentamos que as falhas de mercado desempenham um papel fundamental em todos os potenciais desafios de curadoria do conteúdo, seja como causas ou como facilitadores. Esses problemas são abordados neste relatório, onde oferecemos uma proposta regulatória para lidar com essas falhas, baseando-nos no uso de uma ferramenta regulatória tradicional pró-concorrência.

Este relatório está dividido em três partes:

- Primeiro, estabelece as normas aplicáveis às obrigações positivas dos Estados para promover o direito à liberdade de expressão, particularmente no que diz respeito a uma pluralidade de fontes, concentração do mercado e exposição à diversidade;
- Segundo, estabelece as questões-chave que surgem em relação à curadoria de conteúdo em plataformas de mídias sociais, onde os gatekeepers são a causa raiz do problema; e
- Em terceiro lugar, propõe uma possível solução regulatória pró-concorrência para resolver ou minimizar o impacto dessas questões, e a ARTIGO 19 faz recomendações para reguladores e empresas.

The background of the page is a textured purple color. Overlaid on this are three large, semi-transparent social media icons: the Instagram camera icon in a light purple rounded square, the Twitter bird icon in a teal rounded square, and the YouTube play button icon in a dark purple rounded square. The text is positioned in the lower-left area of the page.

Padrões
internacionais
de direitos
humanos
aplicáveis

Padrões internacionais de direitos humanos aplicáveis

Garantias ao direito à liberdade de expressão

O direito à liberdade de expressão é protegido pelo artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁹ e pelo artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP).¹⁰ Garantias similares ao direito à liberdade de expressão são previstas ainda em tratados regionais.¹¹

O escopo do direito à liberdade de expressão é amplo. Ele exige que os Estados garantam a todas as pessoas a liberdade de buscar, receber ou transmitir informações ou ideias de qualquer tipo, independentemente de fronteiras, através de qualquer meio de comunicação à escolha de uma pessoa. Em 2011, o Comitê de Direitos Humanos da ONU, o órgão do tratado que monitora o cumprimento do PIDCP pelos Estados, esclareceu que o direito à liberdade de expressão também se aplica a todas as formas de expressão eletrônica e baseadas na Internet.¹² De maneira similar, os quatro mandatos especiais sobre liberdade de expressão destacaram, em sua Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Internet de 2011, que as abordagens regulatórias nos setores de telecomunicações e radiodifusão não poderiam ser simplesmente transferidas para a Internet.¹³ Particularmente, recomendaram a adoção de abordagens específicas para lidar com o conteúdo ilegal online, ao mesmo tempo em que indicaram que restrições específicas para materiais divulgados pela Internet eram desnecessárias.¹⁴

Obrigações positivas para promover o direito à liberdade de expressão

É importante ressaltar que, sob os padrões internacionais de direitos humanos, os Estados não apenas têm uma “obrigação negativa” de não violar o direito à liberdade de expressão, mas também uma “obrigação positiva” de garantir o exercício desse direito. Isto significa que os Estados também devem agir ativamente para criar um ambiente propício para o exercício do direito à liberdade de expressão.¹⁵ Isto inclui, por exemplo, medidas para impedir a monopolização ou concentração indevida na mídia,¹⁶ ou assegurar que grupos minoritários possam se fazer ouvir através da mídia.

Riscos trazidos pela concentração excessiva

A concentração dos meios de comunicação pode minar a liberdade de expressão de várias formas.¹⁷ Um número reduzido de proprietários pode resultar na redução da diversidade de pontos de vista expressados através dos meios de comunicação.¹⁸ Além disso, as economias de escala alcançadas pelos grandes conglomerados de mídia também significam que os veículos menores têm de reduzir as suas despesas, já não sendo capazes de financiar o jornalismo investigativo.¹⁹ Além disso, os anunciantes podem optar por se juntar aos maiores conglomerados de mídia, dificultando ainda mais a situação dos pequenos concorrentes. Os grandes players podem não enfrentar, na prática, qualquer concorrência, o que por sua vez pode reduzir a qualidade e a inovação, e levar preços mais elevados para os consumidores.²⁰

Por todas essas razões, vários organismos internacionais há muito reconhecem que o direito à liberdade de expressão implica o dever dos Estados de impedir a concentração excessiva no setor de mídia. Entre outros órgãos, a Comissão dos Direitos Humanos da ONU apelou aos Estados para que encorajassem “a diversidade da propriedade dos meios de comunicação social e das fontes de informação, inclusive através de (...) regulamentações eficazes sobre a concentração indevida da propriedade dos meios de comunicação no setor privado”.²¹

Na sua Declaração Conjunta de 2002, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a ONU e mandatos especiais sobre a liberdade de expressão da Organização dos Estados Americanos observaram “a ameaça representada pela crescente concentração da propriedade dos meios de comunicação social e dos meios de comunicação, em particular à diversidade e à independência editorial”.²²

Vários instrumentos internacionais sublinham ainda mais o dever dos Estados de impedir a concentração de mídia. A Declaração Africana sobre Princípios de Liberdade de Expressão e Acesso à Informação insta os Estados a adotarem medidas eficazes para evitar a concentração indevida da propriedade dos veículos de mídia, embora tais medidas não devam ser tão rigorosas que inibam o desenvolvimento do setor como um todo.²³

Embora os intermediários da Internet não afetem diretamente a pluralidade de fontes na mídia, têm um impacto significativo na distribuição de conteúdos e têm a capacidade de influenciar o debate público. Podem também afetar os modelos de negócio dos meios de comunicação tradicionais e pôr em risco a sua sustentabilidade.²⁴ Assim, a concentração excessiva no mercado de mídias sociais (ou seja, na etapa da distribuição de conteúdos) pode trazer riscos à concentração na etapa da criação. Por essas razões, o Conselho da Europa, na

sua Recomendação de 2018 sobre pluralismo de mídia e transparência na propriedade de mídia, lembrou aos Estados de sua obrigação em garantir o pluralismo midiático nos atuais mercados do setor, que incluem os intermediários.²⁵ O Conselho também recordou aos Estados que uma regulamentação relevante deve levar em conta o impacto adverso que o possível comportamento anticoncorrencial dos *gatekeepers* online pode ter no pluralismo das mídias.²⁶

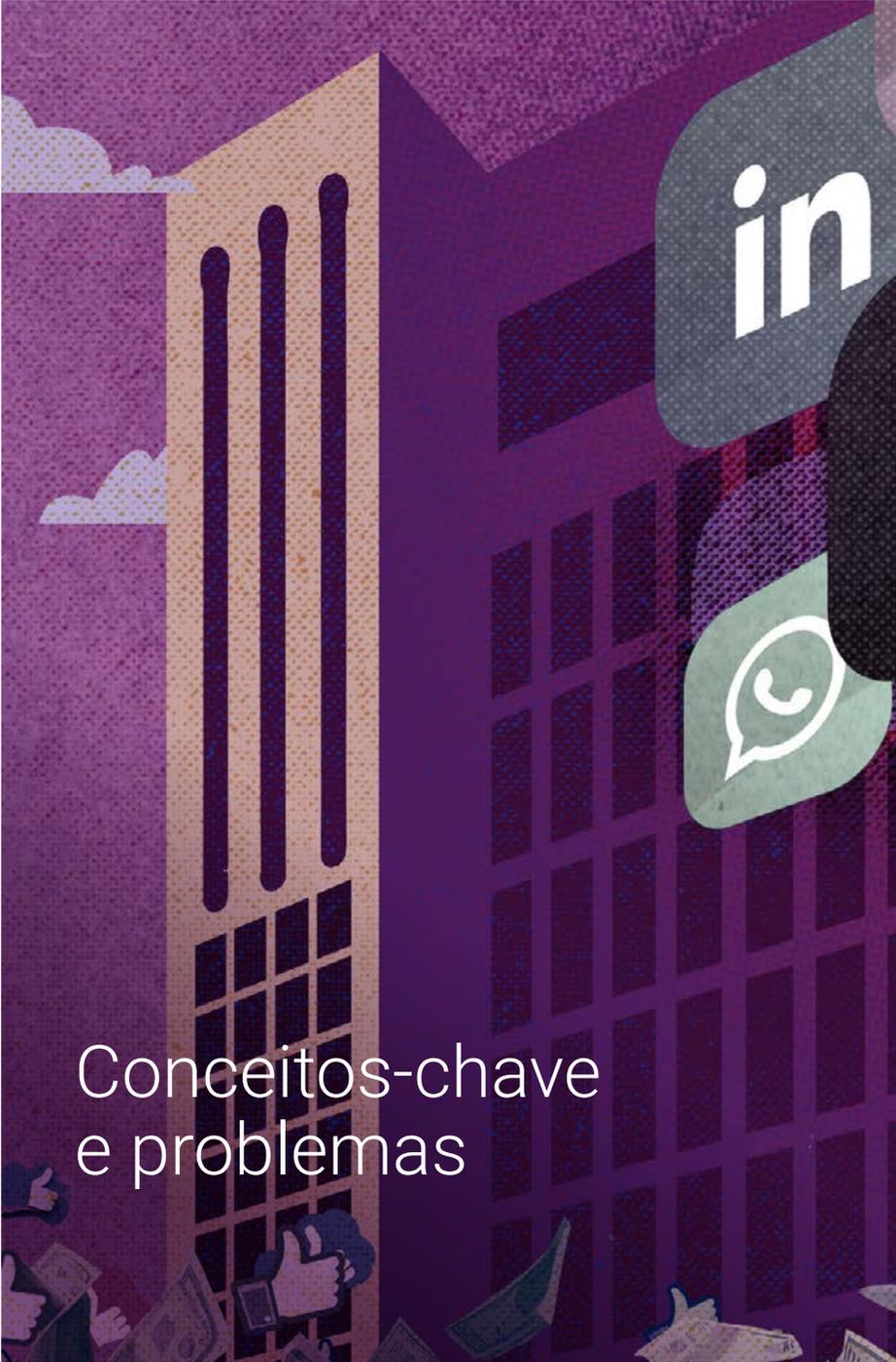
Exposição à diversidade

Atualmente, os sistemas de curadoria de conteúdo baseados em algoritmos impactam a diversidade de conteúdo ao qual cada usuário é exposto. Por exemplo, em seu relatório para a Assembleia Geral de 2018, o Relator Especial da ONU sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão destacou que os algoritmos das mídias sociais e as plataformas de busca determinam o quanto, quando e com quais públicos e indivíduos um conteúdo é compartilhado. Ele também destacou que “os *feeds* de notícias das mídias sociais exibem conteúdo de acordo com avaliações subjetivas de quão interessante ou envolvente o conteúdo pode ser para um usuário; como resultado, os usuários podem ter pouca ou nenhuma exposição a certos tipos de críticas sociais ou políticas ou ao conteúdo postado nessas plataformas”.²⁷

Por conta da falta de transparência que envolve o funcionamento desses sistemas, usuários não estão cientes de que as plataformas reduzem, limitam e moldam o que podem ver. Isso interfere na sua agência individual para buscar e compartilhar ideias e opiniões além das divisões ideológicas, políticas e sociais. A nível social, a redução da exposição à diversidade tem um enorme impacto no livre fluxo de informações e contribui para a polarização do discurso. Para enfrentar esse desafio, o Relator Especial da ONU sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão recomendou que as empresas sinalizem aos indivíduos onde e quando os algoritmos e a inteligência artificial em geral – desempenham um papel na exibição ou

moderação do conteúdo, e que deem o aviso necessário para que possam compreender e abordar o impacto dos sistemas de inteligência artificial sobre o exercício de seus direitos humanos.²⁸

O Conselho da Europa também deu atenção a esse fenômeno. A Recomendação de 2018 sobre o pluralismo dos meios de comunicação convida os países do Conselho a “melhorar a transparência dos processos de distribuição online do conteúdo de mídia, incluindo processos automatizados; avaliar o impacto de tais processos na exposição efetiva dos usuários a uma ampla diversidade de conteúdos da mídia; [e] procurar melhorar esses processos de distribuição a fim de aumentar a exposição efetiva dos usuários à mais ampla diversidade possível de conteúdos”.²⁹



Conceitos-chave e problemas

Conceitos-chave e problemas

Curadoria e moderação de conteúdo

Neste relatório, usamos esses conceitos-chave da seguinte maneira:

- **Curadoria de conteúdo** refere-se ao processo de decidir qual conteúdo deve ser apresentado aos usuários (e em que frequência, ordem, prioridade, possibilidade de ser descoberto, etc.), com base no modelo de negócios e no *design* da plataforma. Inclui a promoção, rebaixamento e outras formas de classificação do conteúdo.³⁰ Note-se que as plataformas de mídias sociais fazem curadoria de conteúdo utilizando sistemas de recomendação algorítmica, que tendem a maximizar o engajamento dos usuários.
- **Moderação de conteúdo** refere-se à remoção ou suspensão de conteúdo, ou ao cancelamento ou suspensão de uma conta declarada ilegal por um tribunal ou órgão judicial independente ou uma conta que foge ao escopo dos termos de serviços da plataforma. Moderação de conteúdo também inclui conteúdo assinalado como ilegal ou sujeito a aviso de remoção.

Poder de mercado significativo

Tem sido afirmado repetidamente que as grandes plataformas de mídias sociais têm muito poder.³¹ O poder de mercado é tradicionalmente entendido como o nível de influência que uma empresa tem na determinação do preço de mercado ou em outros aspectos relevantes de um serviço ou produto.

Diversos marcos regulatórios existentes lidam com empresas com poder de mercado significativo, às quais atribuem responsabilidades e obrigações específicas. Quando as regras são impostas somente a empresas com um certo grau de poder de mercado, nos referimos a isso como “regulamentação assimétrica”.

As regras de concorrência referem-se ao conceito de “dominação” para indicar uma empresa com a capacidade de impedir *de facto* a concorrência efetiva no mercado e de se comportar de forma independente dos concorrentes, clientes e fornecedores. Vários são os limites usados para identificar essa posição dominante, dependendo do marco regulatório (por exemplo, as regras dos EUA definem a posição dominante de forma ligeiramente diferente das regras da UE³²).³³ Alguns estudiosos também desenvolveram o conceito de “poder de mercado midiático significativo” para se referir mais especificamente à dinâmica no setor da mídia.³⁴

Ao analisar as possíveis regras para determinar o poder de mercado significativo dos intermediários da Internet, formuladores de políticas, reguladores e outros atores sugeriram vários conceitos, bem como vários parâmetros. Entre eles, estão: “plataformas online muito grandes” (definidas com base no número de usuários médios mensais – 45 milhões ou mais na UE);³⁵ *gatekeepers* ou “controladores de acesso” (definidos com base na combinação de três parâmetros quantitativos: faturamento anual, capitalização média do mercado e usuários médios mensais, por pelo menos três anos fiscais);³⁶ “status significativo de mercado”³⁷; e “estruturação de plataformas digitais”.³⁸

Para os fins deste informe, a ARTIGO 19 sugere que ao menos os seguintes fatores deveriam ser considerados ao avaliar o grau de poder de mercado de cada plataforma:

- O número de usuários da plataforma;
- O faturamento global anual da plataforma; e
- A capacidade da plataforma de atuar no acesso (*gatekeeping*) ou no funcionamento do mercado (“papel regulador”).³⁹

Neste informe, os termos “grandes plataformas de mídia social” e “*gatekeepers*” referem-se às plataformas que mostram um certo grau de poder de mercado, de acordo com os fatores acima – e que, portanto, devem estar sujeitas às regras assimétricas (ver abaixo).

Alta concentração, barreiras de acesso e *gatekeeping*

Os mercados de mídias sociais exibem alta concentração e são dominados por apenas algumas poucas empresas.⁴⁰ Além disso, são mercados que apresentam altas barreiras de entrada que não parecem ser facilmente contestáveis. Em outras palavras, não é fácil para potenciais concorrentes, especialmente os pequenos, entrar nesse mercado e desafiar o poder dos operadores já estabelecidos. As grandes plataformas de mídias sociais têm maior capacidade de atrair usuários do que as plataformas menores, já que o número de usuários em uma plataforma aumenta diretamente os benefícios dessa plataforma para o usuário. Esse efeito de rede coloca barreiras significativas à entrada de novos concorrentes.

As grandes plataformas também se beneficiam de economias de escala e escopo. Isso porque o custo incremental de um novo usuário é muito marginal em comparação com os grandes custos fixos para construir uma plataforma. Além disso, a presença das grandes plataformas em uma gama de serviços (hospedagem, mensagens instantâneas etc.) permite que elas acumulem grandes quantidades de dados dos consumidores e que os concorrentes com outros alcances não podem coletar.

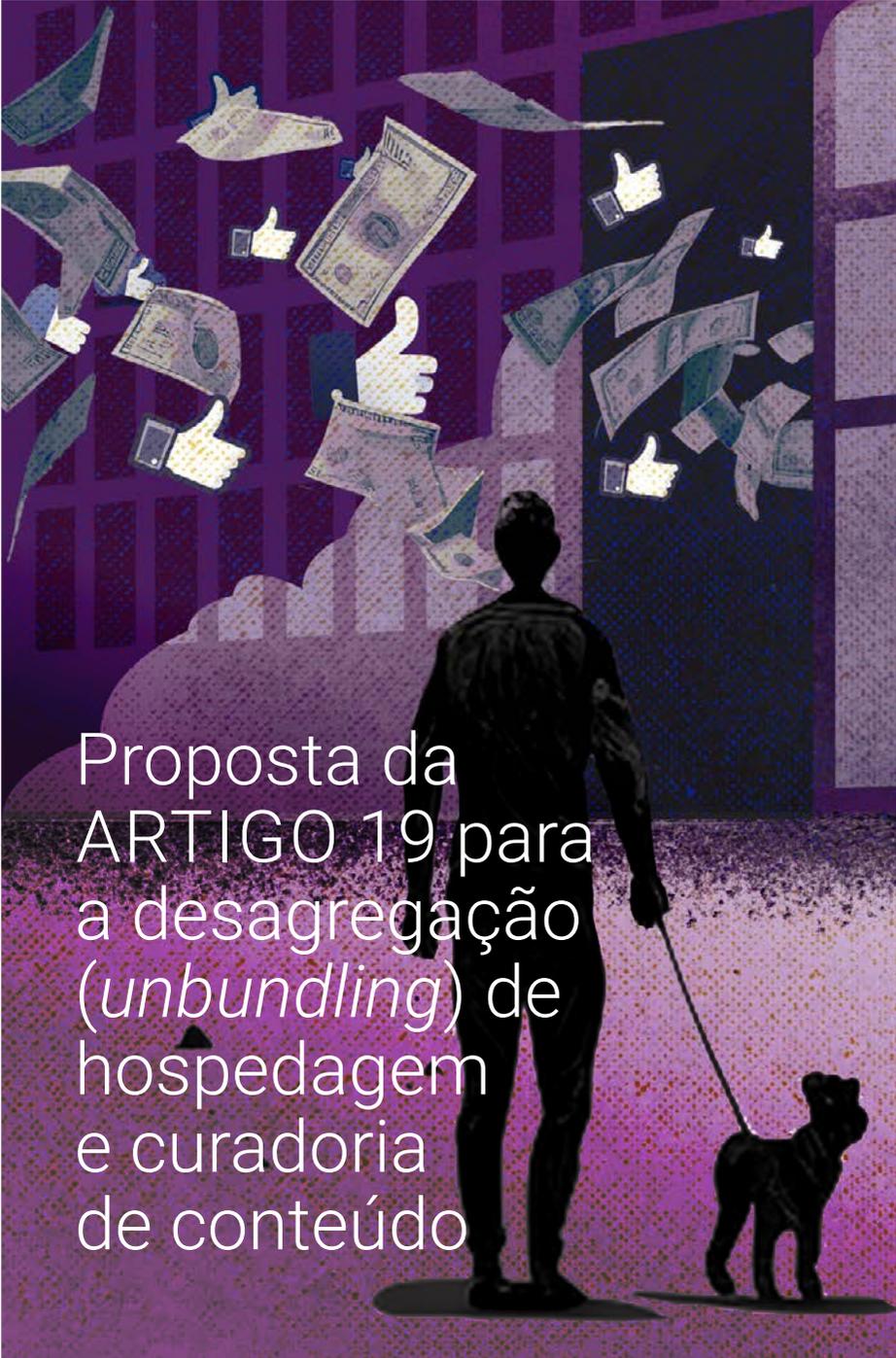
A alta concentração e as barreiras à entrada protegem as grandes plataformas da livre concorrência, permitindo que essas plataformas atuem, então, como *gatekeeper* ou controladoras de acesso. Como tal, elas podem excluir rivais ou impedir sua entrada, controlar o acesso de anunciantes aos usuários e ainda controlar o acesso dos usuários ao conteúdo por meio de seus algoritmos de curadoria.⁴¹

Os *gatekeepers* das mídias sociais podem adotar modelos e práticas de negócio que não são orientados por demanda. Também podem diminuir a qualidade do serviço de curadoria de conteúdo oferecido aos usuários sem sofrer pressão competitiva. Os usuários não têm alternativas viáveis e as plataformas mantêm os custos de mudança ou *switching costs* (incluindo o tempo e o esforço necessários para mudar de plataforma, a perda de contatos e conexões e etc.) artificialmente altos.⁴²

Como resultado, as empresas de mídias sociais existentes conseguem ditar as regras de curadoria de conteúdo no mercado. Essas empresas também criam um gargalo na distribuição de conteúdo, o que afeta muito a exposição dos usuários à diversidade. O que é distribuído ou compartilhado nessas poucas plataformas é visível para um vasto público, enquanto o que não é distribuído ou compartilhado por elas pode não ser visível para a maioria dos indivíduos.⁴³

A centralidade dos *gatekeepers* na distribuição é cada vez mais problemática porque as grandes plataformas decidem o que distribuir com base em uma lógica de maximização do lucro. Em outras palavras, elas promovem o conteúdo que mais engaja os usuários, porque então podem monetizar a atenção dos usuários com os anunciantes. As plataformas não têm incentivos para expor os usuários a todo o conteúdo potencialmente disponível – apenas à pequena parte que os manterá mais engajados.⁴⁴ Assim, as plataformas projetam suas atividades de curadoria de acordo com esse objetivo.⁴⁵ O resultado é que a personalização do conteúdo não é feita com base em critérios como diversidade de conteúdo ou de fontes; pelo contrário, o objetivo final das plataformas é maximizar o engajamento e o lucro. Assim, pode-se argumentar que a amplificação algorítmica otimizada para o engajamento reduz a exposição dos usuários à diversidade⁴⁶ e, a nível social, gera um forte impacto no fluxo de informações, sendo potencialmente capaz de influenciar ou ditar a agenda do debate público.⁴⁷

Para concluir, argumentamos que a alta concentração, as barreiras de acesso e as posições de *gatekeeping* nos mercados de mídias sociais são razões importantes pelas quais as grandes plataformas adotam práticas insatisfatórias de curadoria de conteúdo e reduzem a exposição dos usuários à diversidade sem enfrentar nenhum obstáculo significativo. Portanto, para garantir a liberdade de expressão e a exposição à diversidade nesses mercados, precisamos não apenas de padrões de curadoria de conteúdo baseados nas normas de direitos humanos internacionais, mas também de medidas para reduzir a concentração do mercado, diminuir as barreiras de acesso e diminuir e descentralizar o poder de *gatekeeping* das plataformas de mídias sociais. Somente combinando essas duas linhas de intervenção poderemos atingir nossos objetivos adequadamente.



Proposta da
ARTIGO 19 para
a desagregação
(*unbundling*) de
hospedagem
e curadoria
de conteúdo

Proposta da ARTIGO 19 para a desagregação (*unbundling*) de hospedagem e curadoria de conteúdo

Como destacamos na seção anterior, a alta concentração nos mercados de mídias sociais – junto a barreiras consistentes à entrada de novos concorrentes e o papel de *gatekeeping* das grandes plataformas – desempenha um papel fundamental nos problemas estruturais de concorrência e nos desafios de liberdade de expressão que precisamos enfrentar nesses mercados. A ARTIGO 19 acredita que, se quisermos resolver esses problemas, temos que diminuir a concentração de poder no mercado, diminuir os poderes de *gatekeeping* das grandes plataformas e reduzir as barreiras de entrada aos *players* alternativos.

Vários instrumentos poderiam ser utilizados para atingir estes objetivos. A ARTIGO 19 sugere fazer isso por meio da desagregação (*unbundling*) de atividades de hospedagem e de curadoria de conteúdo nas grandes plataformas (desagregação de serviços).

O conceito de “desagregação hospedagem e curadoria de conteúdo” nas grandes plataformas

A grande maioria das plataformas de mídias sociais oferece atividades de hospedagem e curadoria como um “pacote”. Isto significa que dois serviços – hospedagem de um perfil na plataforma (com fotos, vídeos e uma variedade de conteúdos possíveis) e curadoria de conteúdo – são oferecidos juntos, como um só. O pacote tem um valor econômico estratégico para a plataforma; ele contribui para o “bloqueio” dos usuários, que não procuram o serviço de curadoria de conteúdo fora

da plataforma. Ao oferecer ambos os serviços em conjunto, as grandes plataformas de mídia social conseguem tanto se proteger da pressão competitiva quanto privar usuários de alternativas. Assim, são capazes de manter sua posição de *gatekeepers* com segurança. Mas esse cenário não precisa ser assim. Ele não é irreversível.

Na prática, os reguladores devem obrigar as plataformas com um certo grau de poder de mercado⁴⁸ a desagregar suas funções de hospedagem e de curadoria de conteúdo; permitir que terceiros acessem sua plataforma para oferecer curadoria de conteúdo aos usuários; e permitir que os usuários decidam livremente, a qualquer momento, qual serviço querem usar ou para qual querem migrar.⁴⁹

Para os usuários, a desagregação dos serviços significaria que, quando eles criam ou têm um perfil em uma grande plataforma (por exemplo, o Facebook), seriam questionados se querem que o próprio Facebook ou outros agentes (que poderiam ser selecionados livremente) forneçam a curadoria de conteúdo. Dessa forma, usuários seriam capazes de selecionar os serviços que atendam às suas preocupações ou preferências. E a opção de permanecer com a mesma plataforma deve ser apresentada como *opt-in*, em vez de *opt-out*. Acreditamos que o *opt-in* padrão estimula mais a competição, indo além da tendência dos usuários ao *status quo*, além de reduzir os custos de mudança (e, portanto, também evita que as plataformas ajam de forma a enfraquecer a desagregação, dificultando a mudança dos usuários e os empurrando para uma situação de “bloqueio” ou “trava”.

Os benefícios de desagregar os serviços

Nossa proposta de desagregar os serviços nas grandes plataformas traria benefícios para os mercados e para as empresas, além dos usuários:

- **Para os mercados**, a desagregação de serviços é um recurso altamente pró-concorrência. Ela expande o mercado para a curadoria do conteúdo e baseia-se na competição entre os atores para oferecer mais opções e serviços de melhor qualidade a usuários – e o conceito de qualidade inclui também a proteção da privacidade e de outros direitos dos usuários. A desagregação de serviços também é capaz de lidar com as atuais falhas do mercado. É importante notar que essa solução regulatória não é uma novidade na história da regulamentação econômica. Pelo contrário, tem sido frequentemente utilizada nas indústrias de rede, especialmente no setor de telecomunicações, para aumentar a concorrência e estimular a entrada nesse mercado.
- **Para as empresas**, a exigência da desagregação de serviços poderia diminuir o poder excessivo das grandes plataformas de mídia social nos mercados do setor e abrir as portas para novos *players* que prestam serviços concorrentes. É menos invasivo do que outros instrumentos para enfrentar os desafios relacionados à curadoria de conteúdo, como a imposição de políticas de curadoria. A solução por nós proposta interfere na liberdade das atividades econômicas das plataformas digitais apenas de forma limitada, pois é somente uma forma de separação funcional. Ela apoia resultados sustentáveis e de longo prazo, orientados pelo mercado, em vez de exigências regulatórias que venham de cima para baixo, o que muitas vezes é problemático quando se tem como objetivo a liberdade de expressão e a diversidade de mídia.

- **Para os usuários**, a desagregação de serviços proporcionaria mais opções e melhores serviços. Usuários seriam capazes de escolher o serviço que melhor se adapte às suas necessidades e desejos e mudar para outro se não estiverem satisfeitos ou se um serviço melhor chegar ao mercado.

Aspectos-chave da proposta

A desagregação de serviços e curadoria de conteúdo baseada nos direitos humanos

A ARTIGO 19 entende que a diminuição do poder de mercado das grandes plataformas de mídias sociais e a descentralização e diversificação dos serviços de publicação e curadoria de conteúdo é o primeiro passo necessário para proteger a livre expressão e a diversidade da mídia nos mercados de mídia social. No entanto, todos os fornecedores de serviços de curadoria de conteúdo terão que se basear nos padrões internacionais de direitos humanos enquanto prestam seus serviços.

Portanto, a desagregação dos serviços deve ser acompanhada de regras que estabeleçam padrões compatíveis com os direitos humanos na curadoria de conteúdo e que devem ser implementadas por todos os *players*, não apenas pelas grandes plataformas. Consideramos a desagregação dos serviços e as regras de curadoria de conteúdo baseadas nos direitos humanos como soluções agregadas.

É importante ressaltar que a desagregação de serviços deixa intocadas as regras de responsabilização, no que diz respeito à moderação do conteúdo ilegal. A responsabilidade permanecerá, portanto, com o fornecedor que atendesse aos requisitos para fazê-lo.

A desagregação de serviços e a proteção dos dados e privacidade de usuários

A desagregação dos serviços deve ser desenhada de forma a estar de acordo com as regras de proteção de dados e privacidade. Na prática, a interoperabilidade entre o provedor de hospedagem e o provedor de curadoria de conteúdo levará ao processamento e divulgação adicional de dados para outras entidades (os curadores de conteúdo). Um sistema adequado deve ser implementado para garantir que os dados de consumidores sejam coletados, processados, armazenados e utilizados por todas as partes envolvidas de acordo com regras e princípios detalhados na legislação de proteção de dados. O processamento de dados pessoais por curadores de conteúdo de terceiros deve ser estritamente limitado ao que é necessário para apoiar a interoperabilidade. Além disso, as respectivas funções, relacionamentos e responsabilidades dos controladores de dados conjuntos (isto é, o provedor de hospedagem e o provedor de curadoria de conteúdo) com relação ao envolvido (isto é, ao usuário) terão que ser definidos, e essa informação deverá então ser colocada à disposição do usuário.

Finalmente, a desagregação dos serviços deve ser concebida de forma a empoderar usuários e devolver-lhes o controle sobre seus dados.

A desagregação de serviços e a necessidade de interoperabilidade

Estamos cientes de que haverá uma série de aspectos técnicos relacionados à separação funcional da hospedagem e da curadoria do conteúdo. Para oferecer curadoria de conteúdo em grandes plataformas de mídias sociais, terceiros precisarão de seus serviços para interoperar com a plataforma.

Uma variedade de opções técnicas pode ser usada para alcançar o grau necessário de interoperabilidade.⁵⁰ Por exemplo, curadores de conteúdo podem ter acesso às interfaces de programação de aplicativos (APIs) dessas

plataformas, ou podem conseguir integrar suas próprias APIs nessas plataformas. Atualmente, todas as principais plataformas de mídia social têm suas próprias APIs e fornecem o acesso a elas aos desenvolvedores de aplicativos de acordo com diferentes critérios e condições.

Entretanto, outras opções podem ser exploradas. Sugerimos inserir uma referência às obrigações de interoperabilidade em uma legislação principal, enquanto o detalhamento pode ser trabalhado por meio de um diálogo regulatório aberto e inclusivo, que inclua organizações da sociedade civil. Assim, as normas do setor poderão ser confiáveis, na medida em que certas salvaguardas sejam garantidas para evitar que os atuais operadores se apropriem do processo de normatização e que a necessidade de respeitar os direitos humanos seja devidamente considerada no processo.

A desagregação de serviços e plataformas alternativas

Nossa sugestão para a desagregação de serviços é neutra no que diz respeito à possibilidade de aparecimento de plataformas alternativas. Se um novo operador quiser criar sua própria plataforma (que ofereceria tanto atividades de hospedagem quanto de curadoria de conteúdo), será livre para fazê-lo. A desagregação de serviços não criaria qualquer obstáculo adicional. Pelo contrário, poderia favorecer novas plataformas a entrarem no mercado, na medida em que teria acostumado os usuários a exercer suas escolhas e, portanto, os deixaria mais abertos à possibilidade de mudar de provedor.

O regime de desagregação não seria uma alternativa ao apoio aos criadores e moderadores comunitários de conteúdo. As duas medidas podem – e devem – coexistir, e se complementam na tentativa de garantir mais diversidade nos mercados de mídias sociais.

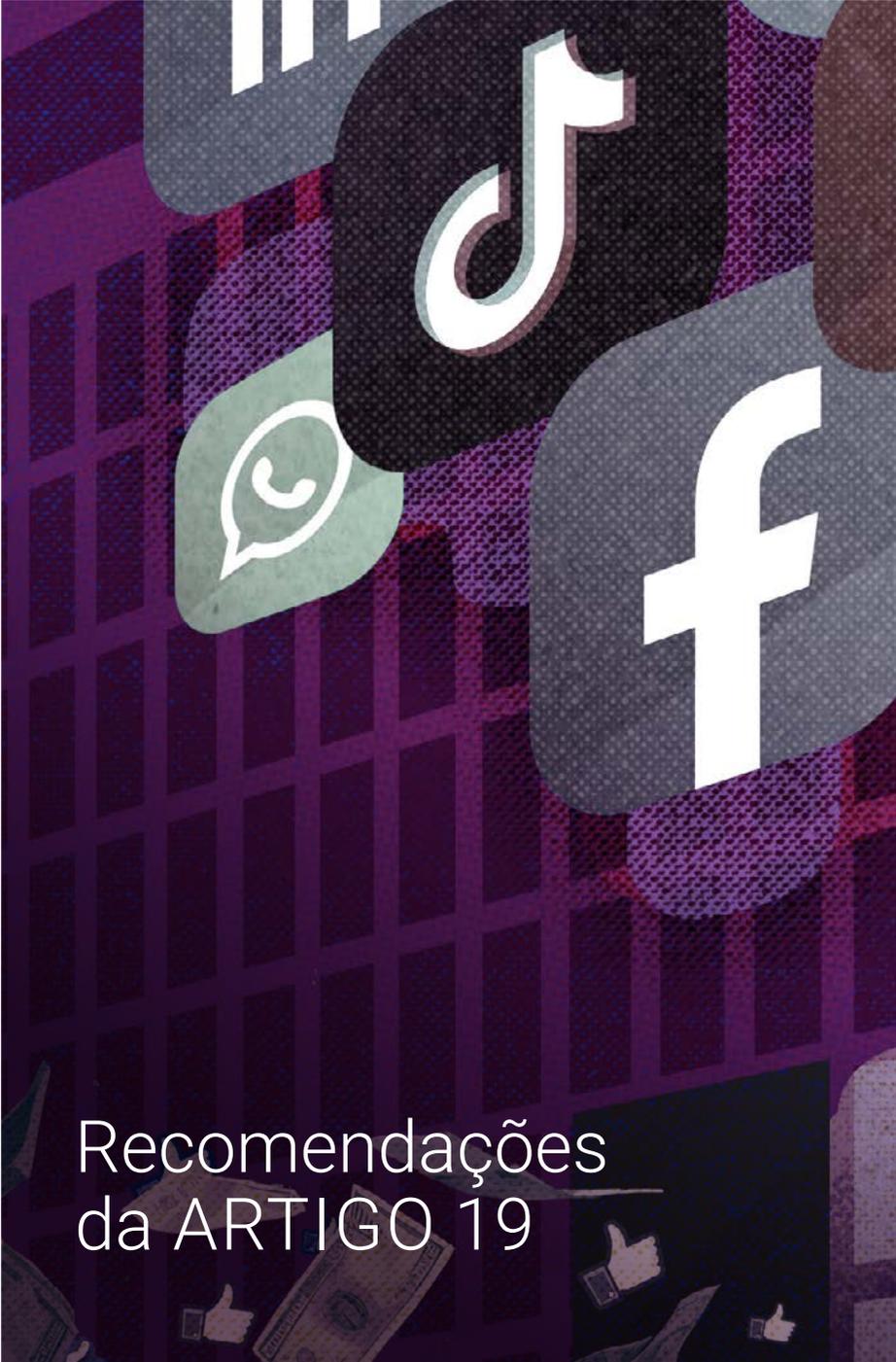
A desagregação de serviços e a sustentabilidade de *players* alternativos

A forma como o conteúdo é atualmente curado em grandes plataformas de mídias sociais é moldada pelo modelo de negócio orientado pela publicidade, baseado na coleta maciça de dados, perfilamento e personalização. Idealmente, os novos *players* no mercado deveriam adotar modelos de negócios alternativos para apresentar melhores escolhas para usuários. A questão-chave, então, é o quão economicamente sustentáveis esses outros modelos de negócios podem ser, e se existem incentivos para estimular sua adoção.

Reconhecemos que tais modelos de negócios podem se revelar, pelo menos a curto prazo, menos competitivos. Entretanto, não acreditamos que o modelo de negócios extrativista que as grandes plataformas de mídia social atualmente utilizam seja o modelo que devemos manter e replicar.

As evidências sugerem que, no setor, já estão surgindo *players* alternativos cujo modelo de negócios não é voltado para o lucro e cujos serviços estão significativamente mais alinhados com os padrões de proteção de dados.⁵¹ Esses atores atualmente operam sob muitas restrições, devido às condições de mercado e ao comportamento dos *gatekeepers* destacados anteriormente neste relatório, e se beneficiariam fortemente da desagregação de serviços em grandes plataformas. Outros atores também poderiam desenvolver sistemas de curadoria de conteúdo que respeitem os direitos dos usuários e sejam capazes de contribuir para objetivos de interesse público, como a exposição à diversidade.

É por isso que sugerimos que os formuladores de políticas considerem apoiar modelos alternativos de negócios que não apenas visem a extrair, mas também a criar valor, e que poderiam ajudar a atingir objetivos de interesse público, como a exposição dos usuários à diversidade. As formas de apoio podem variar, tanto em termos do instrumento legal utilizado, quanto de sua duração (apoio a curto ou longo prazo). Por exemplo, uma forma de promover modelos alternativos de negócios poderia ser por meio do financiamento público por um período determinado.



Recomendações
da ARTIGO 19

Recomendações da ARTIGO 19

A ARTIGO 19 propõe a desagregação (*unbundling*) da hospedagem e da curadoria do conteúdo em grandes plataformas como um instrumento sólido e eficiente para resolver os desafios impostos aos direitos humanos pela concentração e poder de mercado de certas plataformas. Esta solução pró-concorrência deve englobar, no mínimo, os seguintes critérios:

Recomendação 1

Os Estados devem introduzir regulamentação assimétrica que exija a desagregação dos serviços de hospedagem e curadoria de conteúdo nas grandes plataformas

A ARTIGO 19 acredita que a regulamentação é necessária porque as grandes plataformas não têm incentivos suficientes para implementar a desagregação de serviços por meio da autorregulamentação. Pelo contrário, elas têm muitos incentivos para não o fazer: o formato de “agregado” tem um valor econômico estratégico; contribui para “bloquear” os usuários, que não procurarão serviços de curadoria de conteúdo fora da plataforma; e levanta barreiras de acesso ao mercado para potenciais concorrentes. Grandes plataformas não implementarão a desagregação de serviços a menos que isso seja exigido delas.

Portanto, propomos que os Estados adotem regras que obriguem as plataformas de mídia social com poder de mercado significativo a desagregar as atividades de hospedagem e de curadoria de conteúdo e permitam que terceiros tenham acesso justo e não discriminatório para oferecer curadoria de conteúdo aos usuários das plataformas.

A opção de os usuários permanecerem com a mesma plataforma deve ser apresentada como *opt-in*, e não *opt-out*. O *opt-in* padrão é mais competitivo, vai além da tendência dos usuários ao *status quo* e reduz os custos de mudança (e, portanto, também evita que as plataformas ajam para enfraquecer a desagregação de serviços, dificultando a mudança dos usuários e empurrando-os para uma situação de “bloqueio”)

Recomendação 2

Órgãos regulatórios independentes devem aplicar a regulamentação assimétrica que exige a desagregação de serviços

As obrigações referentes à desagregação de serviços devem ser asseguradas por órgãos reguladores independentes e passíveis de promover a responsabilização, tanto na lei como na prática. As regras devem conter uma definição do grau de poder de mercado que aciona as responsabilidades assimétricas, juntamente com os parâmetros para identificar tal poder de mercado.

O regulador independente deve ser encarregado de realizar essa avaliação caso a caso, com base nas informações fornecidas pelas plataformas e coletadas no mercado. Entretanto, os parâmetros devem ser descritos com suficiente segurança jurídica para que as plataformas sejam capazes de fazer uma autoavaliação.

Recomendação 3

A desagregação de serviços deve ser concebida como uma forma de separação funcional

Recomendamos uma forma de desagregação funcional, e não estrutural. Ou seja, as regras de desagregação devem exigir que as grandes plataformas dissociem a prestação do serviço de hospedagem da prestação do serviço de curadoria de conteúdo. Mas não devem obrigar as plataformas a dissociar os recursos necessários para o fornecimento de um ou outro serviço; por exemplo, obrigando as plataformas a vender um dos serviços. Em outras palavras, elas não implicam em uma mudança na estrutura física das plataformas ou em seus ativos.

Além disso, sugerimos que a plataforma que fornece a hospedagem permaneça livre para oferecer também a curadoria do conteúdo. O que mudaria é que ela manteria os dois serviços separados, permitindo que os concorrentes ofereçam seus próprios serviços em suas plataformas. Isso também permitiria que os usuários escolhessem livremente, a qualquer momento, entre uma variedade de provedores de curadoria de conteúdo.

Recomendação 4

Órgãos regulatórios independentes devem garantir que as regras de desagregação serão implementadas de maneira eficaz

As regras de desagregação devem ser elaboradas e implementadas de forma a tornar a solução eficaz. Podem haver várias maneiras de fazer isso.

Para auxiliar os reguladores nessa tarefa, oferecemos algumas recomendações preliminares:

- Sugerimos que as plataformas disponibilizem o acesso dos concorrentes com base em fundamentos justos, razoáveis, transparentes e não discriminatórios. Também sugerimos que as plataformas não devem ser autorizadas a alterar unilateralmente as condições de acesso, de forma a anular os esforços e investimentos dos concorrentes.
- Em relação a aspectos técnicos, a eficácia da solução de desagregação baseia-se na adoção de soluções de interoperabilidade, cujos detalhes devem ser definidos pelo regulador e guiados por especialistas independentes com conhecimento notório, e em cooperação com a plataforma para lidar com as assimetrias substanciais de informação no mercado. Como mencionado, já existem vários tipos de interoperabilidade, que podem se adequar melhor a depender das diferentes situações e necessidades.

Recomendação 5

Regras complementares de curadoria de conteúdo baseadas nos direitos humanos devem ser introduzidas

A desagregação de serviços deve estar associada a regras que estabeleçam padrões compatíveis com os direitos humanos para o fornecimento de curadoria de conteúdo e que todos os participantes, não apenas as grandes plataformas, teriam que implementar.

É importante ressaltar que devem haver também obrigações de transparência e sistemas aprimorados para resolver disputas sobre a curadoria de conteúdo.

Nesse sentido, um melhor conhecimento de como funcionam os algoritmos de recomendação de conteúdo certamente seria benéfico para a tomada de decisões mais bem informadas. Ainda há espaço para pesquisas adicionais, cujo principal obstáculo parece ser a falta de acesso às informações necessárias para realizá-las. Os reguladores também poderiam desempenhar um papel aqui; por exemplo, exigindo que as plataformas e curadores de conteúdo sejam mais transparentes sobre os sistemas automatizados que utilizam e o modelo comercial que modela seu projeto, e obrigando-os a fornecer o acesso a informações e dados para pesquisas independentes.



Notas

Notas

(Clique no número da nota para voltar ao texto original)

- 1  Sobre o chamado “discurso de ódio”, ver, por exemplo, a Lei NetzDG na Alemanha (Federal Law Gazette I, p.3352 ff, versão de 1 de setembro de 2017, válida a partir de 1 de outubro de 2017) ou a agora extinta versão francesa do Projeto de Lei de Combate ao Ódio Online, chamada *Loi Avia* ou Lei Avia. O Projeto de Lei 388 foi inicialmente adotado pela Assembleia Nacional em 2 de janeiro de 2020 antes de ser derrubado pela Corte Constitucional da França (Conseil d’État) por ‘desinformação’, ver por exemplo ARTICLE 19, Malásia: ‘Anti-Fake News Act’, abril de 2018.
- 2  Por exemplo, em abril de 2020 o governo australiano instruiu a Comissão de Competitividade e Consumo da Austrália (ACCC) a desenvolver um código obrigatório para tratar de acordos comerciais entre plataformas digitais e empresas de notícias. O código cobrirá, entre outros aspectos, o compartilhamento de dados, classificação e exibição do conteúdo de notícias e a monetização e o compartilhamento da receita gerada pelas notícias. O código obrigatório também estabelecerá a aplicação adequada, a penalidade e um mecanismo de resolução de disputas obrigatório; ver comunicado conjunto com Hon Paul Fletcher, Ministro das Comunicações, Segurança Cibernética e Artes, 20 de abril de 2020.
- 3  Por exemplo, a proposta da Comissão Europeia para uma Lei de Serviços Digitais utiliza o conceito de “plataformas online muito grandes”; ver Comissão Europeia, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre um mercado único para serviços digitais (Lei de Serviços Digitais) e que altera a Diretiva 2000/31/CE COM (2020) 825 final, 2020/0361 (COD), Artigo 25. A proposta da Comissão Europeia para uma Lei de Mercados Digitais refere-se ao conceito de “gatekeepers”; ver a Comissão Europeia, “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre Mercados Contestáveis e Justos no Setor Digital (Digital Markets Act)” COM (2020) 842 final, 2020/0374 (COD), artigo 3.
- 4  Ver, por exemplo, a Comissão Europeia, Lei de Mercados Digitais (Digital Markets Act), *op. cit.*; ACCC, Digital Platforms Inquiry, Final Report, junho de 2019; UK Competition and Markets Authority (CMA), Online platforms and digital advertising, Market Study Final report, 1 de julho de 2020; Stigler Committee on Digital Platforms, Relatório Final, 2019. No Brasil, não há definições na Lei de Concorrência (Lei nº12.529/11) relacionadas ao status de *gatekeeper*. Porém, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), agência antitruste brasileira, adotou em investigações definições de *gatekeeper* com base no DMA. Ver mais em CADE, [Nota Técnica nº 13/2022/GAB-SG/SG/CADE](#), 15 de dezembro de 2022.
- 5  O escritório internacional da ARTIGO 19 tem repetidamente levantado este ponto; ver, entre outras coisas, a submissão da ARTICLE 19 à chamada para contribuições da DG COMP “Shaping Competition Policy in the Digital Area”, setembro de 2018; ARTICLE 19, UE: Joint statement on DG CNECT and DG COMP inception impact assessments, 30 de junho de 2020.

- 6  Ver ARTICLE 19, EUA: A Capitol riot and Big Tech takes a stand: But it is the one we want?, 12 de janeiro de 2021.
- 7  Ver ARTICLE 19, Internet Intermediaries: Dilemma of Liability, 2013 e ARTICLE 19, Sidestepping Rights: Regulating Speech by Contract, 2018.
- 8  ARTICLE 19, Watching the watchmen: Content moderation, governance and freedom of expression, 2021.
- 9  Assembleia Geral da ONU, Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 (217 [III] A).
- 10  Assembleia Geral da ONU, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), 16 de dezembro de 1966, UN Treaty Series, v. 999, p.171.
- 11  Artigo 10 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, 4 de setembro de 1950; artigo 9 da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul), 27 de junho de 1981; artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 22 de novembro de 1969.
- 12  Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral No. 34 sobre o direito à liberdade de expressão, CCPR/C/GC/34, 12 de setembro de 2011, par. 12, 17, e 39.
- 13  Relator Especial da ONU sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, Representante da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade da Mídia, Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a liberdade de expressão, e Relator Especial da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos para a liberdade de expressão e acesso à informação, Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Internet, junho de 2011.
- 14  *Ibid.*
- 15  C.f. Artigo 2 do PIDCP.
- 16  O artigo 170, IV da Constituição Federal de 1988 prevê como um dos princípios gerais da ordem econômica a livre concorrência
- 17  Ver, por exemplo, Conselho da Europa, Freedom of expression and information in the media in Europe, Relatório do Comitê de Cultura, Ciência e Educação, Doc.9000, 19 de março de 2001; Relator Especial da ONU sobre Liberdade de Expressão, Representante da OSCE para a Liberdade da Mídia, Relator Especial da OEA para a Liberdade de Expressão, e Relator Especial da ACHPR para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação, Declaración conjunta sobre la independencia y la diversidad de los medios de comunicación en la era digital, 2 de maio de 2018.

- 18 ↵ Ver, por exemplo, ARTICLE 19, Background paper 4 on freedom of expression and commercial issues, dezembro de 2007.
- 19 ↵ *Ibid.*
- 20 ↵ *Ibid.*
- 21 ↵ Comissão de Direitos Humanos da ONU, Resolução 2003/42, Seção 6(a).
- 22 ↵ Relator Especial da ONU sobre Liberdade de Expressão, Representante da OSCE para a Liberdade da Mídia, e Relator Especial da OEA para a Liberdade de Expressão, Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Administração da Justiça, Comercialização e Liberdade de Expressão, e Difamação Penal, 10 de dezembro de 2002.
- 23 ↵ Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação na África, adotada pela Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos em sua 65ª Sessão Ordinária, 21 de outubro -10 de novembro de 2019, Banjul, Gâmbia.
- 24 ↵ Ver, por exemplo, Conferência de Ministros do Conselho da Europa Responsáveis por Mídia e Sociedade da Informação, Artificial intelligence – intelligent politics: Challenges and opportunities for media and democracy, Declaração Final, 10-11 de junho de 2021; M. Moore e D. Tambini (eds), *Regulating Big Tech: Policy Responses to Digital Dominance*, OUP, 2022.
- 25 ↵ Conselho da Europa, Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to Member States on media pluralism and transparency of media ownership, adotada pelo Comitê de Ministros em 7 de março de 2018, na 1309ª reunião dos Ministers' Deputies (os representantes do Comitê)
- 26 ↵ *Ibid.*, para 3.1.
- 27 ↵ Relator Especial da ONU sobre Liberdade de Expressão, Report on artificial intelligence technologies and implications for freedom of expression and the information environment, A/73/348, 29 de agosto de 2018, par. 10.
- 28 ↵ *Ibid.*
- 29 ↵ Conselho da Europa, CM/Rec (2018) 1, *op. cit*
- 30 ↵ Para uma definição de curadoria de conteúdo ver, por exemplo, E. Mazzoni e D. Tambini, *Prioritisation Uncovered, The Discoverability of Public Interest Content Online*, Council of Europe Study, DG(2020)19.

- 31  Ver, por exemplo, D. Tambini & M. Moore, **Digital Dominance: The Power of Google, Amazon, Facebook and Apple**, 2018; Pew Research Center, Most Americans say social media companies have too much power, influence in politics, 22 de junho de 2020; N. Helberger, The political power of platforms: how current attempts to regulate misinformation amplify opinion power, *Digital Journalism*, 2020, vol. 8, no. 6, 842–854.
- 32  Ver Seção 2 da Lei Sherman, dos EUA, e artigo 102 do Tratado de Funcionamento da União Europeia. As regras de comunicação eletrônica da UE referem-se ao conceito de “poder de mercado significativo”. Uma empresa é considerada como tendo esse poder se, individualmente ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, uma posição de força econômica que lhe dê o poder de se comportar em uma grande medida independentemente dos concorrentes, clientes e, em última instância, consumidores; ver Directive (EU) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu de Comunicações Eletrônicas (Reformulado) Texto com relevância para a AEE, artigo 63.
- 33  No Brasil, a regulação concorrencial é realizada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, com base na lei 12.529/11, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. O poder de mercado é definido sob uma série de análises que partem da existência de posição dominante. Ver mais em: CADE, Perguntas gerais sobre defesa da concorrência, disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/perguntas-gerais-sobre-defesa-da-concorrencia-1>.
- 34  M. Eli Noam, Online Video: Content Models, Emerging Market Structure, and Regulatory Policy Solutions, *TPRC47: The 47th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy 2019*, 26 de julho de 2019
- 35  Comissão Europeia, Digital Services Act, *op. cit.*
- 36  Comissão Europeia, Digital Markets Act, *op. cit.* A Proposta também prevê a possibilidade, para a Comissão Europeia, de definir um *gatekeeper* com base em uma avaliação qualitativa caso a caso, se necessário; ver artigo 3.
- 37  Ver, por exemplo, Unlocking digital competition, Report of the Digital Competition Expert Panel, United Kingdom, março 2019; ou CMA, Online platforms and digital advertising, *op. cit.*
- 38  Ver Autoridade de concorrência da França (Autorité de la concurrence), Contribution to the debate on competition policy and digital challenges, 19 de fevereiro de 2020.
- 39  ARTICLE 19, EU: Recommendations for the EU Digital Services Act, 21 de abril de 2020, Recomendação 7.
- 40  O alto nível de concentração nos mercados de plataformas digitais foi identificado, entre outros, pela CMA em **Online platforms and digital advertising**, *op. cit.*, e **Unlocking digital competition**, *op. cit.*

- 41  Vários estudos distintos descrevem a existência desses desafios nos mercados digitais; veja, por exemplo: Ofcom, Market Failure and Harm. Market Failure and Harm. An economic perspective on the challenges and opportunities in regulating online services, 28 de outubro de 2019; Cremer, Y. A. de Montjoye, H. Schweitzer, Competition Policy for the Digital Era, 2019; Stigler Committee on Digital Platforms, *op. cit.*; CMA, **Online Platforms and Digital Advertising**, *op. cit.*
- 42  No que diz respeito à mudança e ao *multihoming*, estudiosos e reguladores têm destacado os desafios relacionados a inadimplências, *dark patterns* e incitação. Para uma visão geral do tópico, ver O. Bar-Gill, O. Ben-Shahar, Rethinking Nudge: An Information-Costs Theory of Default Rules, in **University of Chicago Law Review**, 88, 2021, 531-600; CMA, **Online Platforms and Digital Advertising**, *op. cit.*; ACCC, Digital Platforms Inquiry, *op.cit.*
- 43  Um exemplo da influência da plataforma na curadoria de conteúdo é a censura sistemática da Meta para conteúdos relacionados à Palestina. Ver mais em Human Rights Watch, Meta's Broken Promises: Systemic Censorship of Palestine Content on Instagram and Facebook, 2023.
- 44  Estudos demonstram que o conteúdo mais engajante é tipicamente o que Mark Zuckerberg chamou de "borderline"; isto é, conteúdo que é sensacionalista e provocativo, incluindo histórias que apelam para nossos instintos mais básicos e provocam indignação e medo. Veja M. Zuckergeberg, A Blueprint for Content Governance and Enforcement, 2018; ou S. Vosoughi, D. Roy, e S. Aral, The spread of true and false news online, 2018, *Science* Vol. 359, Issue 6380, pp. 1146-1151; Z. Tufekci, The Real Bias Built in at Facebook, *The New York Times*, 16 de maio de 2016. Veja também revelações de Frances Haugen em 2021 como o Facebook Files, *Wall Street Journal Investigation*, outubro de 2021.
- 45  Tufekci, *Ibid.*
- 46  S. Wolfram, Depoimento perante o Subcomitê de Comunicação, Tecnologia, Inovação e Audiência na Internet sobre Otimização para o Engajamento: Understanding the Use of Persuasive Technology on Internet Platforms, 25 de junho de 2019; T. Wu, Blind Spot: The Attention Economy and the Law, *Antitrust Law Journal*, Volume 82, Edição 3, 2017; Mazzoni e Tambini, *op. cit.*
- 47  Por exemplo, no México, as hashtags #PrensaSicaria, #PrensaCorrupta e #PrensaProstituida foram usados para construir uma narrativa contra jornalistas que inclui um certo nível não só de manipulação, mas também de interação humana. Ver, por exemplo, Signa_Lab, 'Ustedes cumplen con su trabajo': Andrés Manuel López Obrador, 4 de dezembro de 2019. Outro exemplo diz respeito às estratégias da CLS no México, Bolívia e Venezuela; ver Facebook, August 2020 Coordinated inauthentic behaviour report, 1 de setembro de 2020. Um terceiro exemplo é o uso de *bots* no Twitter para tentar silenciar as atividades mexicanas; ver Klint Finley, Pro-government Twitter bots try to hush Mexican activists, **Wired**, 23 de agosto de 2015.

- 48  O grau do poder de mercado no Brasil é avaliado de acordo com os parâmetros da Lei nº 12.529/11, porém, há a necessidade de reavaliação desses critérios para adequação às características dos mercados digitais. Ver B. Kira, [Ajustando as lentes: novas teorias do dano para plataformas digitais](#). 17 de junho de 2021.
- 49  Ver, por exemplo, C. Doctorow, Facebook's Secret War on Switching Costs, 27 de agosto de 2021.
- 50  Ver, em particular, I. Brown, Interoperability as a tool for competition regulation, julho de 2020, e [The technical components of interoperability as a tool for competition regulation](#), novembro de 2020; V. Bertola, [A Technical and Policy Analysis of Interoperable Internet Messaging](#), 2020; Internet Society, White Paper: Considerations for Mandating Open Interfaces, dezembro de 2020; B. Cyphers, C. Doctorow, Privacy Without Monopoly: Data Protection and Interoperability, Electronic Frontier Foundation Paper, 2021; P. Marsden, R. Podszun, [Restoring Balance to Digital Competition – Sensible Rules, Effective Enforcement](#), Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlim, Alemanha. e. V. 2020.
- 51  Ver, por exemplo, [YouChoose.AI](#).



**Defendendo a liberdade
de expressão e informação**

✉ comunicacao@artigo19.org

🌐 www.artigo19.org

✂ [@artigo19](https://twitter.com/artigo19)

📘 [@artigo19brasil](https://www.facebook.com/artigo19brasil)
